

学校编码: 10384
学号: X2011136063
分类号____密级____
UDC_____

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

政府预决算偏离度的现状、成因及对策研究
——以 F 省 D 市为例

The Study of Status, Cause and Strategy for Deviation
Degree of Government Budget and Final Accounts
——Based on the D city of F Province

张 乐 乐

指导教师姓名: 雷艳红 副教授
专 业 名 称: 公共管理 (MPA)
论文提交日期: 2015 年 4 月
论文答辩日期: 2015 年 月
学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: _____
评 阅 人: _____

2015 年 4 月

政府预决算偏离度的现状、成因及对策研究

张乐乐

指导教师 雷艳红副教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

雷艳红	副教授
许晓斌	副局长
罗思东	教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

预决算偏离度（或称为“预决算差异度”）是指经立法机关审查批准的政府预算收支与实际执行结果的政府决算收支之间的差异，它是政府预决算相比较的数量指标。随着我国社会经济的快速发展，财政收入和财政支出飞速增长。与此同时，预决算偏离度也在不断扩大，并成为一种常态。当这种现象持续存在，政府预算的科学性和权威性就受到了怀疑，并导致政府财政对国民经济的调节作用受到影响。本文的研究思路是，以 F 省 D 市为例，分析政府预决算偏离度的现状及其成因，并提出应对策略。

论文回顾了 F 省 D 市财政预算管理的基本情况、预算编制的流程和依据。通过基础数据分析，揭示了 F 省 D 市财政收入和财政支出方面的预决算偏离度大的事实。通过对我国预决算的偏离度过大的成因进行梳理和探讨，发现造成 F 省 D 市预决算偏离度过大的原因主要是制度不完善、程序不规范、操作不科学。最后，针对造成 F 省 D 市预决算偏离度大的原因，从预算编制、预算执行和预算监督三个方面入手，提出相应的对策建议，加强预算管理，从而提高预算编制的科学性，预算执行的严格性和预算监督的有效性。

关键词：公共财政；政府预算；预决算偏离度

Abstract

Deviation degree of budget and final accounts (a.k.a “DDBFA”) is the deviation between the actual executed result of government budget income and expenditure, and the budget income and expenditure reviewed and approved by the legislature, it’s the comparable quantitative indicator for government budget and final accounts. With the rapid social and economic development in China, government’s revenue and expenditure spike exponentially. Meanwhile, the deviation degree of budget and final accounts grows higher, and becomes an ordinary state. If this scenario continues to remain unchanged, not only will the government budget inevitably lose its science and authority, but also it has an impact on the result of governmental regulation of national economy. Based on the D city of F province, this article aims to study and analyze the status and cause of deviation degree of the government budget and final accounts, and come up with a strategy.

This essay reviews the basic situation, process of budget drafting and basis of the government’s budget management. Through the analyses of basic data, it reveals the fact that the deviation degree of budget and final accounts for the government’s revenue and expenditure in the D city of F province is high. After sorting and discussing the cause for high deviation degree of budget and final accounts in China, the main reasons are imperfect system, non-standardized process, and unscientific operation. At last, for the reason of high deviation degree of budget and final accounts in the D city of F province, this article aims to come up with the corresponding strategy and advice from three aspects, budget drafting, budget execution, and budgetary oversight, to enhance budget management so that it can improve the science of budget drafting, the stringency of budget execution, and effectiveness of budgetary oversight.

Keywords: Public Finance; Government Budget; Deviation Degree of Budget and Final Accounts.

目 录

导论.....	1
(一) 研究缘起	1
(二) 文献回顾	3
(三) 研究方法与分析框架	5
一、预决算偏离度相关概念与理论	7
(一) 预决算偏离度相关概念界定	7
(二) 预决算偏离度相关理论	9
二、F 省 D 市财政预算管理基本情况.....	14
(一) D 市财政概况.....	14
(二) D 市预算编制流程及依据.....	14
三、F 省 D 市的预决算偏离度及其成因.....	17
(一) F 省 D 市的预决算偏离度.....	17
(二) 预决算偏离度的成因探讨	22
(三) F 省 D 市的预决算偏离度成因分析.....	28
四、结论与建议	37
(一) 科学编制预算	37
(二) 严格执行预算	40
(三) 加强预算监督	43
结 语.....	45
参考文献.....	46
致 谢.....	49

Catalog

Introduction.....	1
(I) Study Origin.....	1
(II)Reference Review.....	3
(III)Study Method & Analytical Framework.....	5
I. Relative Concept & Theory of Deviation Degree of Budget and Final	
Accounts.....	7
(I) Relative Concept Definition of Deviation Degree of Budget and Final Accounts.....	7
(II)Relative Theory of Deviation Degree of Budget and Final Accounts.....	9
II. Basic Situation of Government Budget In the D City of F	
Province.....	14
(I) Overview of Government Finance in the D City.....	14
(II)Process and Basis of Budget Drafting of the D City.....	14
III. Deviation Degree of Budget and Final Accounts and Cause in D City of F	
Province.....	17
(I) Deviation Degree of Budget and Final Accounts (D City of F Province).....	17
(II)Discussion About Cause of Deviation Degree of Budget and Final Accounts.....	22
(III)Analysis of Cause of Deviation Degree of Budget and Final Accounts Based on the D City of F Province.....	28
IV. Conclusion and Advice.....	37
(I) Draft Budget Scientifically.....	37
(II)Strict Execution of Budget.....	40
(III)Strengthen Budgetary Oversight.....	43
Summary.....	45
References.....	46
Special Thanks.....	49

导论

（一）研究缘起

1994 年分税制改革后，取消了原来中央与地方政府之间讨价还价式的包干制度，将税收分为两种类型：中央财政收入和地方财政收入。其中，中央财政收入占据了税收收入的较大份额，中央财政收入迅速增加，超过了地方财政收入。据统计，1993 年，中央财政收入和地方财政收入在全部财政收入中的占比分别为 22% 和 78%。1994 年，这一比例发生了巨大的变化，中央财政收入和地方财政收入分别占全部财政收入的 55.7% 和 44.3%，地方财政收入较之分税制改革前下降了三十个百分点。此后，中央财政收入稳定地占据了全国财政收入六成的比例，地方财政收入仅占四成。尽管中央财政将 20% 的收入以转移支付的形式回报给地方，但是转移支付这一事后收入并不能解决地方财政资金调度的困境。加之税收立法权的缺乏，地方难以形成独立的地方税源，加重了地方财政的困难程度。与此同时，地方政府所担负的事权并没有随着财政收入的下降而相应减少，这是造成分税制改革后，地方政府事权与财权不匹配的直接原因。

分税制改革并未将中央事权与地方事权做出明确的划分，财权也仅仅是将税收按比例划分。事权与财权不匹配不可避免地出现了。中央政府主导着财权的划分，从宏观调控的角度考虑，倾向于将财权把握在自己手里，将事权下放地方。这样一来，中央的事权与财权不匹配主要表现为收大于支，地方的事权与财权不匹配主要表现为支大于收。地方事权与财权不匹配所产生的支出缺口，给地方政府带来了强大的财政压力，地方财政赤字每年持续的增长，规模不断的扩大。而超收对于赤字的填补效应，导致了地方政府渐渐对财政超收形成了路径依赖。预算超收的现象由偶然出现发展为连续存在，规模不断扩张。财政超收规模的不断膨胀，造成了与之相对的财政超支规模刚性增加。

预算的本质是由基本计划、法律文件和控制手段构成的。它要求预算的收支规模是必须遵从的。当财政超收与财政超支状况不断恶化就不那么正常了，违反了“依法治国，以财控政”的宗旨。2008 年，作为衡量财政超收、超支状况指

标的“预决算偏离度”首次被提出来，并逐渐引起关注。所谓预决算偏离度，指的是在经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现了差异，它反应的是政府预决算之间相比较的数量指标。^①“预决算偏离度”的价值在于，将政府预决算的执行情况以量化指标进行测量，并具有横向和纵向的可比性，并为今后的政府预算管理工作改进提供了一定的决策依据。

我国政府的预算管理在很大程度上受到了预决算偏离度的大小的影响。近年来,我国政府的预决算偏离度动辄超过十个百分点。如 2001 年,全国财政预算收入 14760.20 亿元,决算收入 16386.04 亿元,预决算偏离度为 11.02%;2004 年全国财政预算收入 23570.34 亿元,决算收入 26396.47 亿元,预决算偏离度为 11.99%;2007 年,全国财政预算收入 44064.85 亿元,决算收入 51321.78 亿元,预决算偏离度竟达到 16.47%。此后的 2010 年和 2011 年,这一指标也分别达到了 12.38%和 15.37%。这说明我国的政府预算编制环节出现了一些问题,预算的执行环节也没有严格按照预算贯彻执行。个人认为,预决算偏离度大或许是制度的进步,因为较之于没有预算或事后交差预算,预决算偏离度大反而是预算更严格执行的表现。当然,考虑预算的约束度本身就是国家治理水平的体现,预决算偏离度又是预算约束度的说明,本文拟将预决算偏离度作为研究对象探讨之。

预决算偏离度反映了预算编制工作的科学程度和预算管理水平的 高低。本人大学毕业后就进入 D 市财政局工作。九年的工作实践丰富了我的财政专业知识，也触发了我对一些问题的思考。近年来，本人开始从事决算编制工作。在决算的编制过程和决算分析中发现了一些 D 市预决算偏离度过大这一现状。为什么 D 市预决算偏离度持续存在且偏大？到底应当如何应对 D 市预决算偏离度过大的现状？这引起了本人的思考。

本文认为，有必要对政府的预决算偏离度的现状与产生原因进行深入的研究，进而提出有效缩小预决算偏离度的建议，从而使政府预算的科学性和约束力得到提高，预算的法治性得到增强，促进公共财政预算体系的不断完善。

① 高培勇.关注预决算偏离度[J].涉外税务,2008.(1):5-6.

（二）文献回顾

政府预决算之间的差异是各国政府都要面对的问题，通过一些测量指标考察二者的差异程度通常在每年的政府报告中有所体现的。但一般的做法是，说明预决算的具体数字，而不是把二者的偏离度这一指标单独列示。

新中国成立之初，计划经济体制要求政府的决算必须严格等于政府的预算，所以当时政府的预决算偏离度比较小。但是，1994 年的分税制改革以来，我国政府的财政收入的规模越来越大，随之而来的是预决算偏离度也不断增大。近年来，我国财政收入年年大幅超收，预决算偏离的程度很大，这引起了一些学者的关注。相关研究主要围绕预决算偏离度的现状描述、预决算偏离度的成因分析、预决算偏离度的治理建议等展开的。

1. 关于预决算偏离度的现状，我国学者对预决算偏离度的现状描述主要有以下几个视角：

第一，从收入的视角研究预决算偏离度。如王蕴（2009）分析了我国 1994-2008 年的财政超收数据，认为我国财政超收的规模呈现出持续、快速的扩张的态势，预决算偏离度也呈现出不断扩大的趋势。由于中央本级预算比地方财政预算的完整性和科学性要好一些，所以财政超收现象在地方级财政表现的更为突出，而导致财政超预算收入的主要因素是税收收入的超预算增长。伴随着财政超收，大规模的财政超支也持续存在，并在当年财政增支中占了相当大的比重。第二，从支出的视角研究预决算偏离度。如杨晓萌、张媛（2009）以大连市 G 区的预算编制及执行实践为例，通过对 2001-2008 年一般预算支出的预决算数的比较分析，显示每年的实际支出都不同程度的高于预算支出。在一般预算支出的 13 个类级科目中，都不同程度的出现了指标的调增和调减。第三，结合收支两个视角研究预决算偏离度。如高培勇（2008）认为预决算收支的差距越来越大，上升的势头越来越猛。“超收”在预算收支规模向决算收支规模大幅提升的过程中发挥了决定性的作用。预决算偏离度的不断扩大不仅使政府预算的监督制约作用形同虚设，而且也使预算法制处于极度的尴尬之中；王秀芝（2009）考察了 1994-2007 年，我国财政收入与支出预算决算数偏差的现状，从数据分析得知我国财政超预算收入在财政总收入中所占的比重偏高，规模偏大。这 14 年来，每一年的财政收入

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库